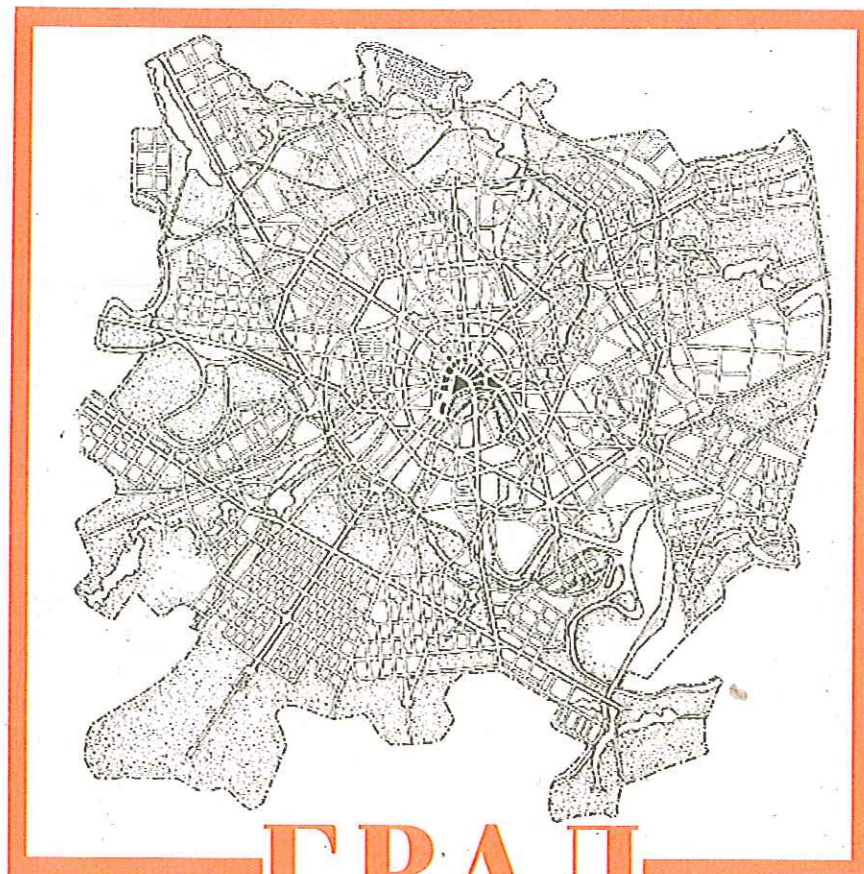


Институт за архитектуру и урбанизам Србије
и
Руска академија архитектуре и грађевинских наука



ГРАД

у променама

Обнова градова
Србије и Русије

Уредници:
БОРИСЛАВ СТОЈКОВ
ВЛАДИМИР БЕЛОУСОВ

Институт за архитектуру и урбанизам Србије
и
Руска академија архитектуре и грађевинских наука

ГРАД

у променама

Обнова градова
Србије и Русије

Уредници:

Проф. др Борислав Стојков
Проф. др Владимир Белоусов

Београд, 1997. године

<i>Наслов књиџе:</i>	Град у променама -Обнова градова Србије и Русије-
<i>Уредници:</i>	Проф. др Борислав Стојков Проф. др Владимир Николајевич Белоусов
<i>Рецензенти:</i>	Проф. др Добривоје Тошковић Проф. др Петар Бадовинац
<i>Издавач:</i>	Институт за архитектуру и урбанизам Србије
<i>За издавача:</i>	Др Ненад Спасић
<i>Редакциони одбор:</i>	Др Милица Бајић - Брковић Др Недељко Боровница Бранко Бојовић Др Миодраг Вујошевић Др Бранислав Дерић Др Зоран Маневић Игор Марић Инес Урошевић - Маричић Др Борислав Стојков Др Владимир Николајевич Белоусов Др Иља Мојсејевич Смољар Др Добривоје Тошковић
<i>Превод са руског:</i>	Др Нада Милашин Татјана Мићић
<i>Компјутерски слоџ, џрелом и дизајн:</i>	Татјана Мићић
<i>Обрада џекста:</i>	Слађана Недељковић
<i>Цртеж на корици:</i>	Генерални план Москве из 1930. године
<i>Штампа:</i>	ГРАФО-ЖИГ, Земун
<i>Тираж :</i>	500 примерака
<i>Место и година издавања :</i>	Београд, 1997. године

Ова књиџа урађена је у оквиру научног пројекта "Обнова и реконструкција градова Србије" који финансијски подржава Министарство за науку и технологију Републике Србије, а у сарадњи са Руском академијом архитектуре и грађевинских наука.

Садржај

Уводна напомена

I Могућности и ограничења обнове градова Србије и Русије

Др Владимир Белоусов Искуства обнове градова Русије	11
Др Борислав Сиојков Обнова Београда у данашњим условима	31
Борис Боде Резултати и измене у урбанистичкој политици реконструкције централног дела Москве у последњих пет година	79
Родољуб Радосављевић Досадашња искуства у реконструкцији и обнови Новог Сада	89
Др Леонид Коџан, мр Марина Туманишвили Приоритети Московљана и градска политика	117

II Генерални план и стратегија одрживог развоја

Др Иља Смољар Основни проблеми израде генералних планова градова Русије у новим условима	139
Др Божидар Сиојановић, Весна Јокић Процена утицаја на животну средину у планирању обнове града - Искуство Приштине и Призрена -	

III Земљишна политика и обнова градова Србије и Русије

Владимир Приходко Земљишна реформа и земљишна политика у градовима Русије	181
---	-----

<i>Др Славка Зековић, Олгица Бакић</i> Инструменти земљишне политике у урбаној обнови Београда	209
<i>Др Вероника Вујошевић</i> Истраживања могућности и ограничења за урбану обнову - пример Петроварадинске тврђаве	233

IV Валоризација и финансирање обнове културних вредности градова

<i>Др Зоран Маневић</i> Значај валоризације грађевинског фонда за обнову градова Србије	263
<i>Др Нађа Куртовић-Фолић, Др Милица Бајић-Брковић, Драгана Базик</i> Унапређење метода рада на просторним културно - историјским целинама - на примеру Косанчићевог венца	277

V Обнова стамбено-комуналног комплекса

<i>Др Зоран Жеђарац, мр Бољдан Лукић</i> Комунална инфраструктура у обнови и реконструкцији града - пример Београда	325
<i>Др Божидар Милосављевић, Милена Ивковић</i> Приказ затеченог стања у стамбеној изградњи Новог Сада, Ниша, Крагујевца и Приштине у периоду 1961- 1995.година	357
<i>Мр Слободан Ђорђевић, др Чедо Максимовић, мр Душан Продановић, др Јован Десићковић, Раде Милутиновић, Марија Пакаи</i> Обнова система отворених канала за одвођење кишних вода насеља Клиса у Новом Саду	377

Инструменти земљишне политике и урбана обнова Београда

*Др Славка Зековић
Олгица Бакић*

Прелазак на тржишни систем привређивања условљава промене и у управљању и коришћењу грађевинског земљишта и планирању урбане обнове. Промене у области земљишне политике требало би да буду усклађене са критеријумима, механизмима и институцијама тржишног привређивања и еколошким захтевима у коришћењу градског земљишта.

Савремени процеси развоја и нагомилани проблеми урбаног развоја, земљишне политике и социоекономске транзиције, захтевају опсежна изучавања свих елемената тржишта земљишта, као и теорије и праксе урбанистичког планирања.

У планирању градова у периоду транзиције ка тржишном привређивању, не могу се користити методолошки оквири из претходног периода реалсоцијализма, већ су потребни нови приступи и методи урбанистичког планирања, посебно у урбаној обнови, коришћењу земљишта и земљишној политици, животној средини, усклађивању развојне стратегије са урбаним развојем, уз демократизацију планирања и процеса доношења развојних одлука. Због тога је дат кратак осврт на регулативу и праксу земљишне политике и урбаног планирања у земљама у транзицији, као и на домаћа искуства у управљању градским земљиштем, на примеру Београда.

Планирање градова и земљишна политика у земљама у транзицији

У земљама у транзицији, теорија и пракса урбанистичког планирања комбиноване су са социјалистичком идеологијом једнакости. Урбана политика у овим земљама базирана је на принципима равнотеже становања и могућности запошљавања и једнакости у погледу социјалне и комуналне инфраструктуре за све кориснике простора.

У бившем СССР-у, земљама Источне Европе, као и код нас, урбана доктрина је била заснована на основној догми да су градови унитаристичка и централизована насеља. Градови су имали монофункционалну структуру зонинга, стриктну контролу густина становништва у стамбеним зонама и нормативно засновану социјалну инфраструктуру на принципу комуналних микродистриката. У овим земљама урбанистичко планирање било је снажан инструмент за регулацију урбаног развоја. Неограничена је била моћ државе и општина, као великог предузетника и ексклузивног контролора свих планских/развијних одлука и приоритета у области коришћења земљишта, стамбене и социјалне инфраструктуре, односно управљању јавним сектором.

Досадашња пракса урбаног планирања заснивала се на следећим кључним урбаним принципима: јавно власништво над урбаним земљиштем; третман грађевинског земљишта као неекономског добра маргиналне тржишне вредности, које није у слободном промету (јер нема институција тржишта), а чије се коришћење одређује техничким нормама; стандардизација и јавна контрола свих урбаних сервиса; јавно финансирање најважније инфраструктуре; примена великог броја различитих архитектонских метода ради минимизирања негативних ефеката у простору. Процес трансформације градова има социоекономску димензију и укључује економске, социјалне, историјске, културне и друге факторе. Због тога би у даљем процесу социоекономске и трансформације урбане и земљишне политике, требало напустити ендемски приступ урбаног планирања и стриктне контроле стамбених густина, примене урбанистичких норматива у дугорочном планирању индустријских локалитета као основе за рационализацију коришћења земљишта, програмирање типа, величине и локације друштвене, стамбене и техничке инфраструктуре.

Урбанистичко планирање као облик државне интервенције у управљању ресурсима (посебно грађевинским земљиштем) и рутинска пракса, координира процесе усмеравања грађевинског земљишта и оптимизације активности у складу са могућностима простора. Ради решавања урбаних проблема, као што су загађења средине, развој и изградња у централној зони, транспортна и друштвена инфраструктура, могућност запошљавања, неопходно је увођење посебних политика, као саставних делова опште урбане политике, где је земљишна политика једна од кључних.

Генерално, процес планирања градова у социјалистичком друштвено - економском систему има за резултат недовољно ефикасно коришћење земљишта, тј. "искривљену потрошњу и алокацију земљишта" [1]. Слободно тржиште грађевинског земљишта и цене земљишта, који треба да рефлектују потенцијале урбаних насеља и појединих локација, су посебно безуспешни.

Неки од започетих процеса социоекономских промена у земљама у транзицији, као што су економске реформе, реструктурирање државних предузећа, приватизација, тржишно привређивање, установљаване тржишних институција (тржиште новца, капитала, радне снаге и др.), директно утичу и на планирање градова. Поред ових општих, и други процеси су од великог значаја за урбано планирање- реформа земљишне, стамбене и политике заштите животне средине. Ови процеси захевају установљаване брзих промена улоге традиционалних институција, актера и односа у процесу развоја и у планирању градова.

Примарна детерминанта урбаног развоја јесте успостављање слободног тржишта земљишта и некретнина и механизма понуде и тражње. Нова тржишна реалност и оживљавање инвестиционе активности подразумева промену праксе управљања грађевинским земљишта и различитим интервенцијама у урбаној обнови градова, уз све већу јавност процеса планирања. Ови проблеми, паралелно са финансијским тешкоћама, економском рецесијом и социјалним проблемима, захтевају хитно решавање и прилагођавање урбаног планирања.

Анализа праксе планирања градова у земљама у транзицији (као и у нашој) указује да планирање има веома мали утицај на процесе ефикаснијег развоја са социоекономског, тржишно - финансијског, као и просторно-еколошког становишта, јер се одвијало путем административне алокације грађевинског земљишта. Овакав начин управљања грађевинским земљиштем указује на улогу урбанистичког планирања као својеврсног супститута тржишта, а не коректива тржишта. Новије промене у начину коришћења земљишта, посебно грађевинског/урбаног, су резултат серије адхоц решења и везане су за процес коришћења профитабилних атрактивних градских локација. Због тога је потребна реформа система тржишта земљишта. Према Беговић Б. [2] основни елементи реформе система градског земљишта су: приватизација градског земљишта, увођење тржишта градског земљишта, увођење модерних тржишних, финансијских и правних институција и механизма у коришћење градског земљишта и редефинисање и умањење улоге државе у коришћењу градског земљишта.

Критична тачка реформе планирања градова је идентификација механизма који ће да операционализују функционисање тржишта земљишта, улогу јавног сектора, значај јавности и власника земљишта/некретнина у процесу планирања урбане обнове, и да уклони имовинску, материјалну и правну несигурност власника/грађана.

Трошкови изградње инфраструктуре и обезбеђења социјалних (урбаних) сервиса су драматични, посебно у великим градовима. Због тога је од

изузетног значаја установљивање државне системске процедуре алоцирања трошкова и њихова расподела на власнике и кориснике у општини [3].

Једно од основних питања планирања градова у земљама у развоју је како да регулативно боље стимулишу инвестиције, инфраструктурне и друштвене услуге, институције и форме урбане контроле развоја, координишу слободне тржишне трансакције (земљишта, некретнина и др.) и рационализују потрошачко понашање. Управљање коришћењем земљишта и мрежом регулаторних механизма су критички важни за економску успешност урбаног развоја.

Једно од кључних питања урбаног планирања у новим условима је однос према планирању становања, као основном сегменту урбаних насеља. Идентификација и стратификација зона становања (постојећих и нових) у појединим просторним целинама, према моделима изградње, форми становања, врсти планске интервенције (урбана реконструкција, модернизација постојећег фонда, новоградња, могућности капитализације улагања у земљиште, претварања стамбеног у пословни простор), су основна полазишта у планирању града. При томе је потребно прилагођавање текућих урбанистичких - комуналних стандарда (од унификованих ка диверзификованим), уз поштовање прокламованог и друштвено прихватљивог егзистенцијалног минимума и понуда стамбених локација сходно стратификованости платежно способне тражње.

Иницијативе и могућности нове праксе планирања

Макроекономске и социјалне промене у условима тржишне привреде, и динамика економске и друштвене средине утицали су на фундаменталне измене приступа урбаном планирању. Нове економске и друштвене промене испољавају се кроз раст потреба за стамбеним и другим простором, што се рефлектује на урбане промене у смислу: [4]

- интензификације промена у коришћењу земљишта и постојећих структура, са трендом изградње објеката мешовите намене,
- напуштања догме о стриктној контроли густина становништва у стамбеним зонама,
- процеса конверзије стамбених зона у зоне комерцијалног коришћења,
- развоја комерцијалних садржаја у историјским деловима града,
- раста густине становништва у централним деловима градова (доскорашња пракса се везивала за повећавање густине од центра ка периферији),
- напуштања униформисаних типова становања у којима доминира индустријска стамбена изградња на периферији, у складу са економском способношћу корисника, тј. стратификованошћу тражње,

- превазилажења моноцентричног карактера града, кроз формирање нуклеуса различитих функција (комерцијалних услужних, здравствено-рекреативних и других),
- напуштања унификованих урбаних норми (стандарда) и праксе нормативног регулисања изградње комуналне и друштвене инфраструктуре и принципа једнакости,
- поступног напуштања праксе планирања коришћења земљишта према искључиво урбанистичко - техничким нормама, тј. увођења елемената дерегулације у коришћење земљишта,
- промена начина досадашњег јавног финансирања најважније комуналне и друштвене инфраструктуре и прерасподеле дела ових трошкова на директне кориснике (осим у случају заједничке комуналне потрошње).

Нова улога планирања подразумева мониторинг и различит степен регулације у коришћењу земљишта, у зависности од перформанси на тржишту, са промоцијом нових регулаторних механизма у заштити и бољем коришћењу земљишта. Механизми регулације, као одраз дихотомије између тржишта и плана, представљали би помоћ у стимулацији коришћења и промена намена грађевинског/урбаног земљишта.

На основу изнетих сазнања закључује се да су управљање коришћењем земљишта и урбани регулаторни механизми најважније категорије у социоекономском и територијалном развоју градова.

Инструменти управљања грађевинским земљиштем и обнова градова (домаћа пракса)

Законом о грађевинском земљишту [5] градско грађевинско земљиште одређује се општим Актом о одређивању градског грађевинског земљишта у складу са просторним, односно урбанистичким планом. Према овом акту не може се мењати облик својине на земљишту које се одређује за градско грађевинско, тј. градско грађевинско земљиште у државној својини не може се отуђити из државне својине.

Градско грађевинско земљиште у нашим градовима је углавном у државној својини. Постојање монопола државне својине над грађевинским земљиштем онемогућава промет, односно тржиште грађевинског земљишта, јер се оно не може куповати и продавати. У нашем случају највећи део градског грађевинског земљишта је у државној својини, а земљишта у грађевинском подручју у приватном власништву. Овај вмешовити тип својине над грађевинским земљиштем у нашим градовима није резултат формирањем тржишта грађевинског земљишта, јер за то још увек не постоје основни предуслови.

Према нашим системским решењима, држава може да буде само купац земљишта (експропријацијом, куповином на слободном тржишту и путем права прече куповине). Законом о грађевинском земљишту је изричито дефинисано да се градско грађевинско земљиште у друштвеној својини не може отуђити из државне својине. Оно се не продаје, већ се даје на коришћење конкурсом или лицитацијом лицу које највише плати за понуђено земљиште, а земљиште и даље остаје државна својина. Према Изменама и допунама закона о грађевинском земљишту [6] додела грађевинског земљишта ради изградње објеката у државној својини (правним лицима из сектора државне својине) даје се уз претходну сагласност Владе РС, коју је овај орган дужан да достави локалној самоуправи у року од 30 дана. Давање грађевинског земљишта на коришћење има у суштини облик дугорочног закупа земљишта, а наведеним законским решењем је централизовано одлучивање о употреби основног градског ресурса - грађевинског земљишта. Другим речима, овим решењем се Влади РС додељује улога ексклузивног "планера" и контролора у управљању развојем градова. Истим законским прописом предвиђено је да надлежни орган општинске/градске управе доставља уговор о давању на коришћење градског грађевинског земљишта у државној својини (највећи део овог земљишта у градовима је у државној својини) Републичкој дирекцији за имовину Републике Србије, у року од пет дана након закључења.

Постојећи начин управљања грађевинским, посебно градским грађевинским земљиштем, одвија се у одсуству тржишта земљишта и слободног промета земљишта. Овакав начин управљања коришћењем земљишта, без тржишних механизма и институција, подразумева директан утицај државе (локалне власти) као главног актера у процесу планирања и реализације урбане обнове. То указује на недовољну могућност утицаја грађана, као корисника градског грађевинског земљишта у државној својини, и као власника, да учествују у доношењу развојних одлука о урбаној обнови. Дакле, постојећи начин управљања ресурсима градског грађевинског земљишта имплицитно доводи у питање основна грађанска права: право да као власник стана/објекта, сувласник на заједничким површинама објекта и корисник (не/власник) земљишта равноправно учествује у доношењу планских одлука о урбаној обнови.

Са становишта могућности урбане реконструкције, поред негативних аспеката оваквог решења (ограничавање грађанских права, административно управљање грађевинским земљиштем, одсуство промета земљишта и друго), државна својина над градским грађевинским земљиштем омогућава велику слободу планирања унапред и могућност интервенције државе на цену земљишта.

Према Закону о јавним приходима и јавним расходима [7] део локалних јавних прихода чине накнада за коришћење земљишта (чл.12) и накнада за коришћење комуналних добара од општег интереса (чл.16). Чланом 20. истог закона, утврђује се да, у јавне расходе који се финансирају из буџета општина/ града Београда, спадају, између осталог уређивање градског грађевинског земљишта, обезбеђивање коришћења пословног простора, старање, изградња и одржавање локалних путева, улица и других јавних објеката општинског значаја. За финансирање ових расхода буџету града Београда припадају: (1) Порези (део пореза на доходак грађана, део пореза на имовину, порез на наслеђе и поклоне, порез на промет непокретности и права, део пореза на промет); (2) Таксе (локалне комуналне таксе, део комуналних такса); (3) Други јавни приходи (накнаде за коришћење градског грађевинског земљишта, накнаде за изградњу, одржавање и коришћење локалних путева, улица и других јавних објеката општинског/градског значаја.

Законом о комуналним таксама и накнадама (1992.) [8] уведена је накнада за коришћење комуналних добара од општег интереса, а Актом о увођењу ове накнаде (који доноси општина или град Београд) утврђује се њена висина, олакшице, рокови и начин плаћања.

У постојећим системским условима, где још увек не постоји тржиште капитала, рада, грађевинског земљишта, средства друштвеног капитала усмерена у изградњу јавних комуналних добара, инфраструктуре и опремања градских локација се не реализују уз профит, чак ни уз маргиналну ефикасност [9]. Другим речима, уложени друштвени капитал у јавна комунална добра и земљиште има за циљ ефикасност, али не и капитализацију - враћање кроз профит. Управо је оваква ситуација омогућила капитализацију уложених средстава од стране појединих инвеститора/корисника, уз занемариво низак ниво учешћа шире заједнице (града, општине) у процесу вотуђивања ефеката друштвених средстава. На пример, код уступања грађевинског земљишта инвеститори не плаћају вредност/цену земљишта као ресурса, али код преноса права коришћења земљишта, тј. продаје објекта или додељене локације другом лицу, исти инвеститор наплаћује вредност земљишта заједно са изграђеним објектом. На овај начин, присвајањем дела вредности грађевинског земљишта од стране инвеститора, део градске земљишне ренте се "одлива" у приватни сектор. Постојећа законска регулатива у области земљишне политике условила је сливање земљишне градске ренте у приватне руке закупаца - корисника земљишта. На тај начин корисници грађевинског земљишта у државној својини постају "трговци" правом коришћења државног власништва. Описани механизми инвеститорске капитализа-

ције уложених друштвених средстава су пракса и реалност у свим нашим градовима, посебно у Београду.

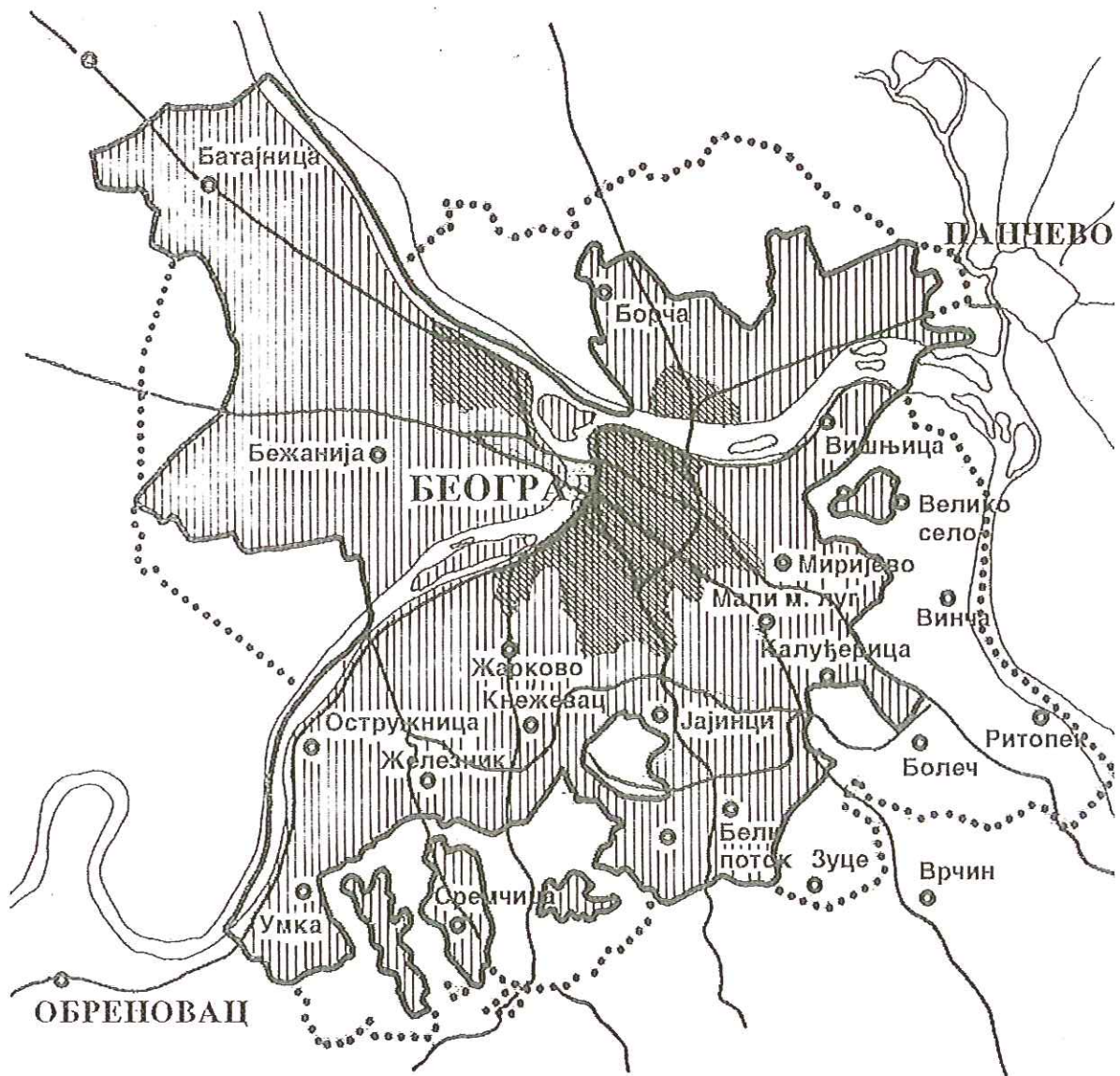
Емпиријске анализе коришћења земљишта и комуналних фондова у градовима, указују да земљишна и комунална политика још увек није адекватно конституисана. У овим областима по правилу не владају економске законитости, јер постојећи инструменти земљишне и фискалне политике установљени су тако да не омогућавају повраћај и капитализацију друштвених улагања, чак ни у врло дугом економском веку експлоатације. Са друге стране, повраћај дела уложених средстава врши се на начин који не омогућава рефинансирање у процес комуналне репродукције. [9]

Основну претпоставку за ефикасну земљишну политику у градовима чини увођење тржишта грађевинског земљишта (локација) и других непокретности. Претпоставља се да ће у наредном периоду, управо због одсуства тржишта грађевинског земљишта и немогућности стицања приватне својине над постојећим градским грађевинским земљиштем, бити у суштини онемогућена или успорена урбана реконструкција и ограничено предузетништво у зони градског грађевинског земљишта. Могуће решење требало би тражити у процесу приватизације градског грађевинског земљишта. Приватизација градског грађевинског земљишта има неколико предности од којих је најважније побољшање ефикасности коришћења овог ресурса и олакшавање процеса својинске трансформације привредних предузећа.

Инструменти земљишне политике и урбана обнова Београда

Подручје градског грађевинског земљишта у Београду

Одлуком о грађевинском земљишту [10] град Београд уређује и обезбеђује коришћење грађевинског земљишта на подручју градских општина: Вождовац, Врачар, Звездара, Земун, Нови Београд, Палилула, Раковица, Савски венац, Стари град и Чукарица, док градске општине Барајево, Гроцка, Лазаревац, Младеновац, Обреновац и Сопот уређују грађевинско земљиште на свом подручју. Одлуком је дефинисано градско грађевинско земљиште на територији града Београда (укључујући земљиште дефинисано Законом о национализацији најамних зграда и грађевинског земљишта, Законом о одређивању грађевинског земљишта у градовима и насељима градског карактера, све до ступања на снагу Закона о грађевинском земљишту- 1995.). Приказ градског грађевинског земљиштана територији ГУП-а Београда дат је у приложеној *карти 1.*



Подручје ГУП-а



Градско грађевинско земљиште

**ГРАДСКО ГРАЂЕВИНСКО ЗЕМЉИШТЕ НА ПОДРУЧЈУ
ГЕНЕРАЛНОГ УРБАНИСТИЧКОГ ПЛАНА БЕОГРАДА (стање 1995.)**

Извор : Документација Урбанистичког завода Београда

Карта 1

Планирано коришћење грађевинског земљишта према ГУП-у Београда

Укупна површина подручја ГУП-а Београда износи 77.226,54 ха. У структури коришћења земљишта доминирају пољопривредне површине (59,82 %), зелене и отворене површине (10,85 %) и површине намењене становању (10,65%)-видети *табелу 1*. [11] Површине које користи индустрија чине свега 1,37 % (или 1.054 ха) подручја ГУП-а, док делатности трговине, угоститељства, туризма, услужног занатства, финансијско - пословних услуга и администрације, заједно користе свега око 0,91% територије ГУП-а. Површине под шумом чине 3,39 % подручја ГУП-а.

	подручје ГУП-а		подручје 10 градских општина	
	ха	%	ха	%
површине намењене становању	9.257,08	10,69	3.721,41	28,50
зелене површине	9.381,61	10,85	3.086,08	23,63
саобраћајнице и саобраћ. површине	3.291,52	4,26	1.981,75	15,18
ПТТ комуникације и везе	386,86	0,5	254,32	1,95
индустрија и производне делатности	1.054,63	1,37	552,80	4,23
грађевинарство	255,25	0,33	141,90	1,09
трговина, угоститељство и туризам	363,72	0,47	224,49	1,72
услужно занатство и остале услуге	19,85	0,03	12,33	0,09
финанс., осигурање и банке	124,66	0,16	122,19	0,94
администрација(управа,информ. и сл.)	189,25	0,25	167,98	1,29
друштвене делатности (јавне службе)	715,98	0,93	515,61	3,95
физичка култура и спорт	291,45	0,36	245,34	1,89
комуналне делатности и гробља	385,36	0,50	234,13	1,79
амбасаде и представништва	55,00	0,07	55,00	0,42
пољопривредне површине	46.197,95	59,82	284,71	2,18
остало (посебне намене)	1.016,05	1,32	147,98	1,13
шуме	2.619,93	3,39	359,62	2,75
нераспоређено	271,93	0,35	266,81	2,04
реке	3.359,57	4,95	685,87	5,25
УКУПНО	77.226,54	100,00	13.059,25	100,00

Табела 1: Биланси земљишта по наменама на подручју ГУП-а Београда

Међутим, на подручју континуално изграђеног простора ГУП-а (10 градских општина), које захвата 13.059 ха, у структури коришћења земљишта доминирају површине намењене становању (28,5 %), зеленим и

отвореним просторима (23,63 %) и саобраћајним површинама (15,18 %). Индустрија користи свега 4,23 % земљишта у овој зони, док делатности трговине, угоститељства, туризма, услужног занатства, финансијско-пословних услуга и администрације, заједно користе 4,04 %.

Прибављање грађевинског земљишта

Према Закону о грађевинском земљишту основни начини прибављања грађевинског земљишта су експропријација, куповина на слободном тржишту, право прече куповине и наслеђивање. Експропријација, као основни облик прибављања грађевинског земљишта, има карактер присиле, иако се за одузето градско грађевинско земљиште плаћа накнада. Законом о експропријацији [12] накнада за м² одузетог градског грађевинског земљишта одређује се у проценту између 1 - 2% од просечне тржишне цене м² изграђеног стамбеног простора у том месту. Скупштина града Београда донела је одлуку о одређивању накнаде за одузето градско грађевинско земљиште за 1997. [13] годину у проценту од 2% од просечне тржишне цене стамбеног простора на територији града.

У досадашњој пракси, урбанистички планови су са лакоћом предвиђали рушење постојећих објеката и експропријацију некретнина и земљишта. Експропријација свих или појединих својинских права грађанину уз плаћање правичне накнаде по тржишним ценама захтева обезбеђење великих инвестиционих средстава унапред. Поред тога дугорочни карактер процедуре експропријације, услед честих судских процеса и незадовољства приватних власника, поскупљују и чине неефикасним инвестиције у изградњу планираних објеката, уз успоравање реализације планских/урбанистичких решења. Са становишта процеса урбане обнове/реконструкције и развоја града, експропријација све више постаје ограничавајући фактор. У условима преласка социо-економског система ка тржишном привређивању, могућа решења за наведене проблеме су у радикалној промени законских прописа који регулишу област земљишне политике и методологији урбанистичког планирања обнове градова.

Према градској Одлуци о плаћању накнаде за коришћење комуналних добара од општег интереса [14] утврђена је обавеза плаћања ове накнаде на територији града Београда по стопи од 5% на основицу (личних примања, нето прихода од ауторских права, патената и катастарски приход од пољопривредне делатности и шумарства). Према Програму уређивања градског грађевинског земљишта и изградње капиталних објеката за 1996. на територији града Београда, [15] приходи из ове накнаде чине око 58% или 187.133.148 динара. За 1997. годину овај програм није урађен, као ни средњерочни програм уређења градског грађевинског земљишта, иако је завршетак истог био најављен за мај 1997. године.

Уређивање грађевинског земљишта

Уређивање грађевинског земљишта дефинисано је градским одлукама о грађевинском земљишту и о обрачуну накнаде за уређивање грађевинског земљишта. Уређивање земљишта врши се према средњорочном и годишњем програму, који доноси Скупштина града Београда (за подручје десет градских општина - Вождовац, Врачар, Звездара, Земун, Нови Београд, Палилула, Раковица, Стари град, Савски Венац и Чукарица). Радове на уређивању грађевинског земљишта, утврђене програмом, врши Дирекција за грађевинско земљиште и изградњу Београда). Извори финансирања радова на уређивању грађевинског земљишта су средства накнаде за уређивање грађевинског земљишта, средства накнаде за коришћење грађевинског земљишта, средства од продатог грађевинског материјала од објеката који се руше, део накнаде за коришћење комуналних добара од општег интереса и други извори (банкарски кредити, станови и пословни простор за расељавање и др.).

Према Одлуци о грађевинском земљишту и Одлуци о обрачуну накнаде за уређивање грађевинског земљишта [16] мерила за утврђивање и уговарање ове накнаде су: (а) трошкови уређивања грађевинског земљишта, (б) погодност коју локација пружа по положају, изграђености и уређености простора и намена земљишта - објекта који се гради на том земљишту. Накнада се одређује за неколико врста намена земљишта, односно објеката: стамбене, привредно - производне, пословне, објекте друштвеног стандарда (јавних служби) и дипломатско - конзуларних представништва. Накнада за уређивање грађевинског земљишта обрачунава се према m^2 корисне површине стамбеног, односно пословног простора.

- а. Трошкови уређења грађевинског земљишта обухватају припрему и комунално опремање до грађевинске парцеле, раније изведене радове на уређењу грађевинског земљишта на и изван парцеле. Ови трошкови се обрачунавају према подацима из планског документа о изграђеним објектима инфраструктуре и евиденције о извршеним радовима на припремању земљишта. Трошкови припремања грађевинског земљишта обухватају прибављање земљишта (решавање имовинско - правних односа, расељавање, израду урбанистичке документације, инжењерска испитивања земљишта, асанационе радове и рашчишћавање терена. Трошкови комуналног опремања грађевинског земљишта обухватају објекте водоснабдевања, канализације, саобраћајне површине и уређење зелених површина. У ове трошкове спадају и трошкови изградње објеката и мреже електроенергетских инсталација, ПТТ, грејања и др, које инвеститор посебно уговара са организацијама - инвеститорима тих објеката. Обрачун трошкова инфра-

структуре врши се према функционалном рангу, за магистралне, примарне и секундарне објекте и мреже, у складу са Програмом уређивања градског грађевинског земљишта. Висина трошкова изградње примарних објеката и мреже инфраструктуре за одређивање накнаде за уређивање грађевинског земљишта, обрачунава се по зонама - **сливним подручјима!** у висини од 40 % од укупних трошкова њихове изградње. Преосталих 60 % се финансира према Програму уређивања грађевинског земљишта. За ту сврху дефинисано је осам зона - сливних подручја:

- I - Сремски правац - централни систем,
 - II - Сремски правац - батајнички систем,
 - III - Банатски правац - подручје леве обале Дунава са насељима: Крњача, Котеж, Борча, Овча, Панчевачки рит и др.,
 - IV - Болечки правац - део општине Вождовац који гравитира Болечком систему каналисања отпадних вода (Зуце, Бели Поток и др.),
 - V - Остружнички правац - део општине Чукарица са насељима Остружница, Сремчица, Умка и др.
 - VI - Централно подручје - Савско - Дунавска падина,
 - VII - Централно подручје - мокролушки слив и
 - VIII - Централно подручје - топчидерски и макишки слив.
- б. Висина накнаде за погодност коју земљиште - локација пружа по положају, утврђује се према подручјима одређеним Одлуком о накнади за коришћење градског грађевинског земљишта (I, II, III и IV зона), и према врсти намене објекта, а изражена је у бодовима и утврђеној вредности бода. Обрачун накнаде за погодност врши се по 1 м² објекта, множењем броја бодова и вредности бода.

За стамбене објекте на подручју Дедиња и Врачарског платоа и за пословне објекте на подручјима обухваћеним урбанистичким плановима дуж улица Кнез Михајлове, Теразија, Српских владара, Булевара Револуције- до Ђерма, Призренске, Балканске и подручја Славије, као посебно атрактивних локалитета, вредност бодова се увећава за 50%.

Вредност укупне накнаде за уређивање добија се збиром трошкова уређивања грађевинског земљишта и накнаде за погодност. За физичка лица- инвеститоре, који граде индивидуалне стамбене објекте, накнада се умањује и по основу недовољне комуналне опремљености појединих насеља (од 10 - 30%), према списку садржном у Одлуци о обрачуна ове накнаде. Такође, за једнократно плаћање накнаде за уређивање земљишта предвиђају се попусти од 15 - 30%, зависно од величине објекта.

За постављање привремених објеката (киосци и др.) на изграђеном градском грађевинском земљишту плаћа се накнада у месечним

износима од 5 - 20 динара/m², према зонама (I - IV) дефинисаним Одлуком о накнади за коришћење градског грађевинског земљишта.

Према Програму уређивања градског грађевинског земљишта и изградње капиталних објеката за 1996. на територији града Београда, приходи из ове накнаде чине око 34,5 % или 116.652.910 динара. Програмом се предвиђа да ће изградња у 1996. да буде усмерена на:

- локације у постојећем градском ткиву ради рационалнијег коришћења земљишта и постојеће примарне и секундарне инфраструктуре и објеката друштвеног стандарда, *кроз ревијализацију и реконструкцију блокова;*
- изградњу у дисперзији на постојећим и већ планираним просторима, *без ангажовања нових простора,* посебно пољопривредног земљишта;
- локације које су у ранијем периоду опремљене или захтевају минимална улагања, чиме би се попунили недостајући садржаји у насељима и побољшали услови живљења;
- слободне терене само уколико су у континуитету са постојећим изграђеним просторима;
- даље попуњавање постојећих индустријских зона и њихова препарцелација намање комплексе, сходно захтевима тржишта и "мале привреде" (табела 2).

врста објеката	број локација	број станова	корисна површина м ²	површина локала м ²	површина локације (ха)
Стамбени	10	2.926	180.840	16.970	-
Пословни	15	-	120.388	-	-
Привредно-производни	5	-	-	-	16,60
Остали	6	-	-	-	5,60

Табела 2: Преглед локација које су усвојене 1996. године

У периоду 1994.-1996. године, Дирекција за грађевинско земљиште и изградњу капиталних објеката доделила је 57 решења о уступању градског грађевинског земљишта. Истовремено, у периоду од маја 1995. - децембра 1996. одузето је или враћено 63 локације на подручју града, које је Дирекција доделила правним лицима - инвеститорима, који нису започели градњу у предвиђеном року или нису платили накнаду за уступање грађевинског земљишта.

У условима одсуства тржишта, тржишних институција и механизма управљања грађевинског земљишта/локација, изложени начин дефинисања накнаде за уређивање грађевинског земљишта је административно - техницистички (па чак и хидро - географски) засновац, без јасних

критеријума погодности и бодовања, вишеслојно зониран, са сложеним обрачуном према врсти објеката, рангу инфраструктуре и тд. Иако је недавно инован (јануара 1997.), постојећи систем накнада за уступање грађевинског земљишта у Београду представља изражен реликтни модел и приступ, карактеристичан за реал - социјализам. Искуства других градова су слична - карактерише их ендемски, више или мање административни и квазитржишни приступ, примена метода бодовања, упрочећавања и др.. Разлике се јављају у броју зона за које се установљава висина накнаде за уређење грађевинског земљишта - Београд има 8 (или 4) зона, док нпр. Крагујевац има више од 340 зона! . Слично стање је и у домену дефинисања накнаде за коришћење градског грађевинског земљишта - у Београду, Крагујевцу и другим великим градовима 3-4 зоне, а у појединим градовима средње величине око 200 зона (нпр. Сомбор, Вршац и други).

Са становишта процеса урбане обнове/реконструкције, постојећи регулаторни систем уређивања и финансирања грађевинског земљишта, представља ограничавајући фактор за иницирање привредних активности, предузетништва и изградње. Могућа решења треба тражити у успостављању система тржишта градског земљишта.

Коришћење грађевинског земљишта

Мерила, висина и начин плаћања накнаде за коришћење градског грађевинског земљишта (градска рента) уређени су градском Одлуком о накнади за коришћење градског грађевинског земљишта [17]. Према одлуци, вредновање градског грађевинског земљишта за утврђивање висине накнаде врши се посебно за становање и посебно за групе делатности: производња, занатске, личне и друге услуге, трговина и угоститељство, заштићене делатности, по зонама (I - IV). У свакој зони у оквиру сваке групе делатности постоје две подгрупе А и Б. Месечна висина накнаде за коришћење градског грађевинског земљишта, утврђује се према зони, по 1 м² земљишта које се користи за одговарајућу делатност. Наплату накнаде врши Републичка управа јавних прихода. За обвезнике накнаде који учествују у финансирању потреба од интереса за град, може се умањити обавеза плаћања до 50%. Према Одлуци о изменама и допунама одлуке о накнади за коришћење градског грађевинског земљишта (1996.), [18] накнада за коришћење неизграђеног градског грађевинског земљишта плаћа се у висини умањеној за 30 % од износа накнаде за изграђено градско грађевинско земљиште. Уколико је протекло више од 5 година, накнада за неизграђено градско грађевинско земљиште плаћа се као да је изграђено. Поређења ради, у *табели 3*. даје се износ трошкова земљишта - градске ренте у неколико великих европских градова,

према намени земљишта. Из ових података тешко се могу генерализовати цене градског земљишта у урбаним подручјима, имајући у виду разлике у урбаним политикама на међурегионалном и међународном нивоу.

градови	становање	канцеларије	индустрија	комерцијални центар града	шопинг центри
Копенхаген	90	98	49	907	729
Мадрид	102	268	78	366	244
Париз	170	354	126	472	472
Атина	29	80	-	58	275
Даблин	58	130	36	863	432
Милано	58	324	34	431	-
Осло	87	189	73	725	363
Лисабон	46	234	33	312	332
Стокхолм	78	352	110	470	470
Лондон	-	718	103	3233	-
Токио	198	847	-	-	-
Њујорк	300	600	400	1700	-

Табела 3: Градска ренџа у великим градовима, 1989. године, у USD/м² [19]

Управљање пословним простором

Према Закону о средствима у својини РС, [20] на добрима од општег интереса у државној својини (где припадају градско грађевинско земљиште, пословни простор и друге непокретности) може се стећи концесија или право коришћења, јавним надметањем или на основу прикупљених понуда. О давању на коришћење, односно у закуп непокретности које користе органи територијалних јединица, јавне службе и друге државне организације, одлучују органи територијалне заједнице, јавне службе, уз сагласност Владе РС. Према истом закону, град Београд располаже пословним простором који одреди Влада РС. Статутом града Београда одређује се орган који одлучује о располагању пословним простором који је граду Београду одредила Влада РС. Поменути закон је предвиђено да Министарство финансија прати и анализира стање средстава у државној својини и начин њиховог коришћења (одакле је и пракса да је за накнаду за коришћење градског грађевинског земљишта задужена подручна Републичка управа прихода). Изменама и допунама закона о средствима у својини РС, [21] предвиђа се, практично, преношење надлежности у управљању пословним простором у државној својини на републички ниво.

Општина	друштвени	приватни	мешовити	задружни	нераспоређени	Укупно
Вождовац	1.519.617	289.007	358	37	179	2.347.809
Брачар	339.566	107.139	132.197	2.404	96.419	677.725
Звездара	721.672	149.069	191.123	2.242	172.722	1.236.828
Земун	1.254.860	677.489	1.328.927	11.821	168.007	3.441.104
Н. Београд	1.500.103	349.227	466.961	3.338	721.405	3.041.034
Палилула	2.665.347	613.559	2.019.477	13.990	267.147	5.579.520
Сав. Венац	1.190.072	210.246	268.269	17.099	347.373	2.033.059
Ст. Град	1.280.023	207.844	345.395	4.943	306.233	2.144.443
Чукарица	1.786.806	358.356	854.044	3.080	225.979	3.228.265
Раковица	531.484	140.981	794.712	283	15.472	1.482.932
УКУПНО	12.789.550	3.102.917	6.717.724	63.638	2.538.890	25.212.719

Табела 4: Структура пословног простора према облику својине - стање 30.04.1997. године, у м²

На подручју града Београда (10 градских општина) има укупно 25.212.719 м² пословног простора. Од тога је 12.789.550 м² друштвено (државно) власништво, 3.102.917 м² приватно, 63.638 м² задружно, 6.717.724 м² мешовито и 2.538.890 м² нераспоређено [22] видети табелу 4.). У структури пословног простора према делатности доминира индустрија (7.221.349 м²), образовање (3.732.211 м²), саобраћај (3.090.532 м²), трговина (2.649.656 м²), грађевинарство (1.978.930 м²), здравство и социјална заштита (1.950.527 м²), док занатство користи 1.051.442 м², угоститељство 673.712 м² и пословне услуге 830.054 м².

Решењем Скупштине града Београда о утврђивању највишег нивоа закупнина града и општина 23 утврђује се максимални ниво закупнина пословног простора у државној својини, према врсти (7 типова - локали, локали у којима се обавља занатска делатност, канцеларије, магацини, просторије политичких странака, удружења грађана, друштвених организација, просторије здравства, социјалне заштите, науке и културе и атељеи) и положају у зони. На подручју града Београда постоје 3 зоне за наплату пословног простора (IV и V зона укључене су у III) и екстра зона (ексклузивна зона), која обухвата шире подручје од Калемегдана до Славије. У развоју наших градова често су присутни неконтролисани процеси конверзије стамбеног простора у пословни/комерцијални (посебно у централној зони), што представља вид "бесправне урбане обнове".

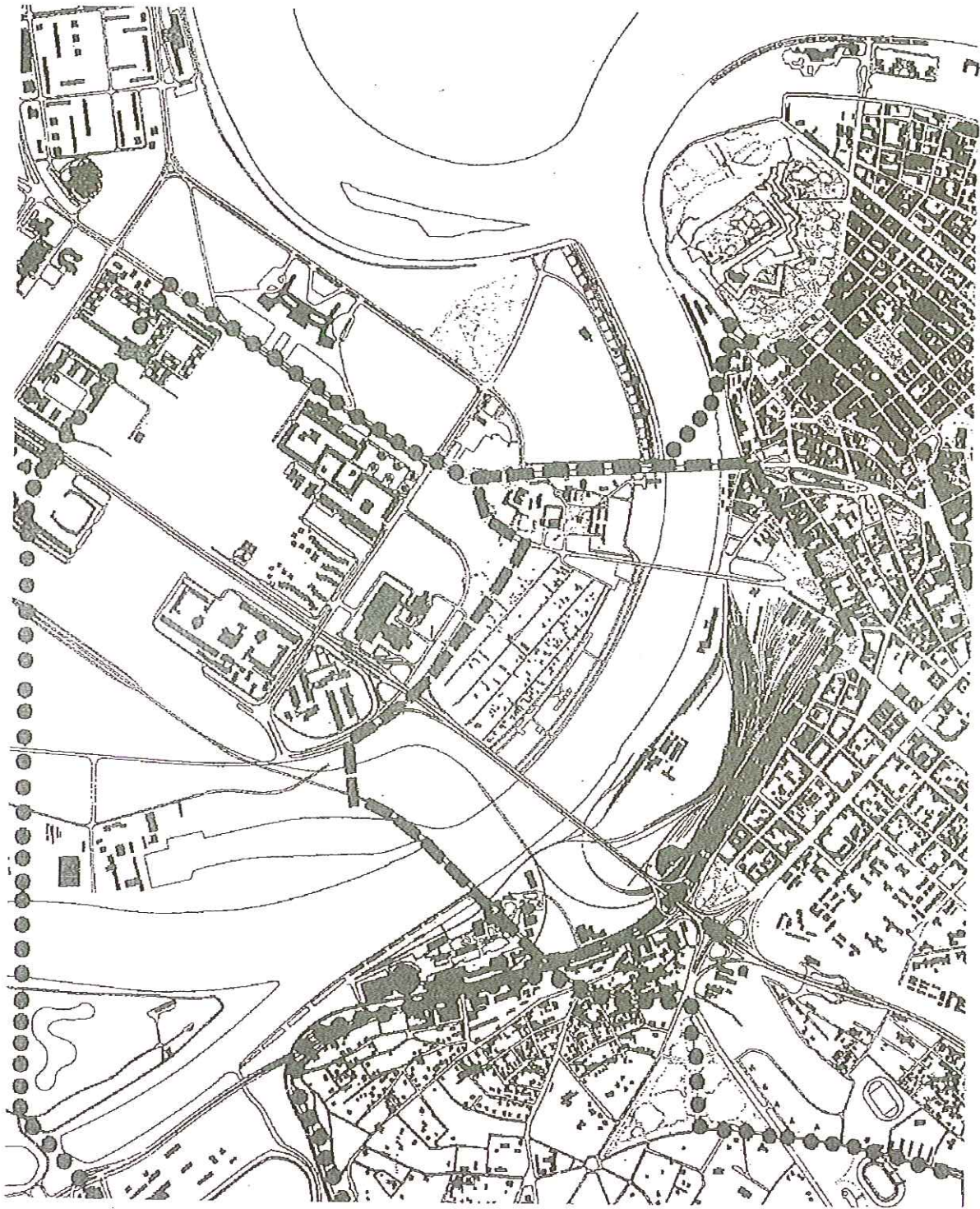
Са становишта земљишне политике и градске реконструкције, посебан значај имају планирани процеси урбане обнове у централној градској зони. Једна од највећих иницијатива у урбаној обнови и реконструкцији централне зоне Београда - подручја тзв. Савског амфитеатра, је пројекат "Еурополиса".

ЕУРОПОЛИС - пример урбане реконструкције централног подручја Београда

Обнова и реконструкција подручја Савског амфитеатра, названог пројекат "Еурополис" или "Београд на Сави", иницирана је пре 3 деценије. Међутим, научно - стручна и политичка иницијатива за његову реализацију осмишљена је крајем 1995. године. У томе су учествовали САНУ, Урбанистички завод града Београда, Саобраћајни институт "ЦИП", Дирекција за грађевинско земљиште и изградњу Београда и друге институције или појединци. Подручје "Еурополиса" захвата централни део градског језгра на левој и десној обали реке Саве. То је културно - историјски значајно подручје - некадашњи центар Београда, површине око 160,3 ha. Шире подручје пројекта захвата око 600 ha. На подручју пројекта планира се изградња 2,06 мил m² пословног и стамбеног простора. За реализацију овог пројекта предвиђено је око 3,5 - 4 милијарде DEM улагања. Велики део планираног пословног простора намењен је страним инвеститорима или за заједничка улагања. Са становишта одрживог урбаног развоја, димензионисани капацитети чине се неприхватљивим из више разлога: рапидно повећање броја запослених у овој зони утицало би на значајно повећање трошкова и обима саобраћајних кретања, проблеме паркирања, загушеност градског саобраћаја, промене социоекономске структуре становништва у централној зони, пад цена пословног простора због велике понуде и други ефекти. Са друге стране, развојем информационих технологија и телекомуникационих мрежа умањује се реална тражња за новим пословним простором. Карактер и сложеност подручја захтева пажљиву примену различитих приступа, политика и мера у поновном урбаном развоју ове зоне.

Студијом "Програмско - просторне предпоставке трансформације простора Савског амфитеатра" 24 предвиђени су општи програмски биланси:

- бруто површина комплекса	170 ha
- површина магистралних саобраћајница	9,7 ha
- бруто површина терена за коришћење	160,30 ha
- општи индекс изграђености	1,14
- број становника	18.117
- број станова	3.176
- број паркинг места (за пословне активности и становање)	23.120
- укупна бруто изграђена површина	2.061.767 m ²
- станови	414.097 m ²
- пословне активности	1.384.578 m ²
- локалне јавне функције	7.295 m ²
- гараже	255.797 m ²



ПОДРУЧЈЕ ПРОЈЕКТА "EUROPOLIS "

Извор: Урбанистички завод града Београда, 1996.

— — — — — Уже подручје

○ ○ Шире подручје

Карта 2

О обзиром да је пројекат у припремној фази (након промоције пројекта на светском конгресу архитеката 1996. године у Барселони, објављен је међународни архитектонско-урбанистички конкурс за овај простор, према дефинисаним поливалентним садржајем делатности и функција), са становишта урбанистичког планирања требало би утврдити :

- разлоге за обнову овог подручја (не само због дислокације железничке станице и пратеће инфраструктуре),
- циљеве урбане обнове,
- вредновање развојних индикатора, урбаних ресурса и потенцијала за урбану обнову,
- процену тржишне тражње (за изграђеним простором према наменама, за земљиштем), понуде градског земљишта за поједине намене,
- стратегију урбане обнове подручја (развојни концепт, развојне зоне, урбанистички концепт, планирани облици, врста и обим урбане обнове, еколошке захтеве и процене еколошких утицаја планских решења, финансирање процеса урбане обнове, укључивање јавности - актера у планирање и доношење одлука) уз процену оправданости захвата, разматрање социоекономских и еколошких консеквенци решења,
- процене развојних добити планиране урбане обнове,
- начин спровођења стратешких решења урбане обнове.

У складу са искуствима градова из земаља тржишне привреде у управљању урбаном обновом, у овом домену нашој будућој пракси препоручује се:

- установљавање Корпорација за урбану обнову,
- формирање Градског савета за изградњу и управљање различитим типовима својине/ некретнине,
- формирање Градског савета за индустрију и комерцијалне делатности, који би окупио приватни сектор и промовисао партнерство са приватним инвеститорима, јавним сектором, уз промоцију шеме запошљавања која ће помоћи у диверзификацији привреде Београда,
- стварање Фонда за урбану обнову, (активирање постојећих извора и предлог начина обезбеђивања средстава),
- израда капиталног програма обнове инфраструктуре,
- укључивање других релевантних институција у урбану обнову (које, како се укључују, координира активностима у процесу урбане обнове, улога јавности и др.).
- испитивање могућности промене постојећих инструмената земљишне политике и других политика у процесу урбане обнове.

Корпорације за урбану обнову и изградњу оснива централна државна власт ради подстицања обнове одређених подручја у великим градовима.

Ове корпорације имају непрофитни карактер, оријентисане су на пружање помоћи предузетницима путем ублажавања урбанистичких услова, олакшавања прибављања грађевинског земљишта и подстицај процеса урбане обнове/реконструкције. Са економског становишта, урбана обнова (развој и реструктурирање градских простора) зависи од:

- потенцијала локалне економије (привредног реструктурирања),
- тржишта градског земљишта и некретнина,
- могућности и притисака страних улагања.

Тржишни захтеви генеришу настанак нових урбаних структура и/или урбану обнову и реконструкцију. Урбана реконструкција подразумева физичку, социјалну и економску регенерацију/обнову, у складу са факторима и потенцијалима за обнову града. Урбана обнова градова у земљама тржишне економије углавном је заснована на стратегији обнове кроз развој власништва и некретнина. Често су урбане вредности и реконструкција града предмет општих друштвених и економских дилема у нашој средини.

Економски раст локалне економије, као оквир за просторно ширење и реорганизацију урбаних структура, има углавном цикличан ток. Достигнути ниво развијености, економска ефикасност и успешност, незапосленост и друга обележја, указују на релативно мале могућности утицаја локалне економије у процесу обнове наших градова. Нажалост, често су евидентни негативни утицаји развоја приватног предузетништва у централној зони града, као што су бесправно подизање објеката, киоска, дозирање естетски ружних простора, улична "нехигијенска" продаја роба и др.

Интернационални економски притисак, као оквир за просторну и урбану реконструкцију и ширење града, главни је узрок урбане обнове великих европских градова (нпр. Лондона). Има аргумената који указују да је процес урбане регенерације резултат притиска на локалне економије, кроз управљање урбаним локацијама - намењеним интернационалном финансијском капиталу. Другим речима, то значи да процес урбане реконструкције одражава тенденције глобализације привређивања и размене. У нашој пракси планирања пример за претходну констатацију је пројекат "Еурополис", којим ће се започети већи реконструктивни захвати најужег градског језгра Београда. Страни капитал врши притисак на изградњу некретнина у централној пословној зони града (CBD - central bussines district), више него домаћа економија. Домаћа (локална) економија је мање прогресивна и нема много захтева за изградњу пословног, а посебно стамбеног простора. Са друге стране, има ставова планера да локална економија и урбана реконструкција треба да буду независни и да представљају локализацију интернационалне економије. Са економског становишта, урбана обнова подразумева развој и рес-

структурирање, усмереност ка локалној/урбаној економији (уз развој власништва/некретнина, приватних предузећа), усмереност на поједине зоне/локације преко пројеката и подстицаја предузетништва. Искуства развијених земаља тржишне привреде указују на оцену да је координација и усмеравање инвестиција у урбано реструктурирање предуслов за активирање и/или оживљавање градова. Поједини географи (Harvey, Massey, Berry и Meegan) сматрају да развој интернационалне економије подстиче нове урбане форме и различите економске активности - развој производних предузећа (која користе нове и/или високе технологије, запошљавају високообразовани и млади кадар), развој услужних активности у разним секторима, развој трговачко - рекреативних комплекса, бизнис паркова, комплекса "интелигентних" зграда за пословне намене и комфорних станова за младе, успешне бизнисмене (јапије).

Поред "спољних" притисака на урбане структуре, од не мањег значаја су и притисци за унутар - урбану реконструкцију, према еколошким захтевима. Промене карактера подручја у урбано - еколошком контексту одвијају се поступно, кроз процес гентрификације (одсељавања и досељавања богатијих становника). Један од аргумената за ове промене је да је то последица притисака на отварање локалне економије и ширење интернационалних производних предузећа или финансијског капитала. Другим речима, процес урбане регенерације (обнове) и реконструкција атрактивних градских локалитета одражава тенденције светске и регионалне глобализације економских активности, као и утицаје домаће и локалне економије. У том контексту, урбана реорганизација простора градова има карактер вратионицаг за производњу нових вредности и профита.

Закључак

На основу уочених тенденција у домену земљишне и урбане политике, закључује се да је у наредном периоду потребна измена приступа урбанистичког планирања уз решавање планских контраверзи. Планирање није само ренесанса квалитета и статуса урбаног планирања, већ (1) означава и пораст моћи контроле или замене тржишних механизма; (2) поспешује конкурентност појединих градова, региона; (3) омогућава територијално усмеравање тржишних притисака у складу са друштвено прихваћеним циљевима; (4) одражава кохерентност процеса и приступа у планирању коришћења земљишта. Поред трансформације приступа и метода урбанистичког планирања, неопходне су промене социо-економског и правног система, уз доношење закона који на принципима тржишне економије регулишу области грађевинског земљишта, инвестирања, опорезивања и др.

На основу анализе наших законских решења у области земљишне политике у градовима, праксе планирања земљишта и финансирања локација/ грађевинског земљишта, констатује се да:

- средства уложена у грађевинско земљиште неефикасно се користе и не враћају се у даљу репродукцију нових локација, због одсуства тржишта земљишта и адекватних механизма управљања градским земљиштем,
- нема билансног приступа у управљању и уређивању грађевинског земљишта/ локација,
- постоји мноштво различитих извора финансирања опремања грађевинског земљишта фискалног и паракфискалног карактера, а није обезбеђен механизам њиховог повраћаја и ефикасности (или се делимично ефектуира на различитим нивоима),
- је присутна масовна појава неконтролисане капитализације уложених друштвених средстава у јавне градске комуналне фондове у централним зонама градова,
- потребно је установљивање тржишта грађевинског земљишта, регулаторних механизма и институција, новог начина финансирања грађевинског земљишта.

Констатује се да због ограничења постојеће регулативе, у будућности неће бити могућа примена критеријума тржишног привређивања у области земљишне политике (нпр. понуде и тражње за земљиштем, принцип капитализације земљишта и имовине, критеријуми ефикасности улагања у грађевинско земљиште). То би веома неповољно могло да утиче и на процес урбане обнове. Констатује се да су полуге за решавање проблема планирања градова углавном: а) изван домена урбанистичког планирања (макроекономска политика-пореска, инвестициона, кредитна, регионална...), и б) изван надлежности градских и општинских власти (републичке ингеренције у додели градског грађевинског земљишта правним лицима путем сагласности за локацију; преношење надлежности у управљању делом пословног простора у државној својини на републички ниво; део финансијских извора - пореских извора од земљишта, промета непокретности, прихода од непокретности, поклона и наслеђа непокретних добара, припада републичком буџету). Наведени нови трендови у управљању основним градским некретнинама указују на поновну централизацију законодавне функције и примену административних процедура, што је у супротности са општом оријентацијом и принципима тржишне економије и већег учешћа јавности у планирању градова.

Литература

- [1] Беговић Б.: "Економика урбанистичког планирања", Центар за економске студије CES MECON, Београд, 1995.
- [2] Беговић Б.: "Реформа система коришћења градског земљишта у Београду", Економски институт, Београд, 1990.
- [3] Draft guidelines on sustainable human settlements planning, ECE, Economic and Social Council, UN, Geneva, 1995.
- [4] Зековић С.: "Могућности капитализације и управљања градским и земљишним фондом", часопис "Изградња" бр.7/1995., Београд
- [5] Закон о грађевинском земљишту, Службени гласник РС, бр.44/1995.
- [6] Измене и допуне Закона о грађевинском земљишту, Сл. гл. РС бр.16/1997.
- [7] Закон о јавним приходима и јавним расходима, Сл. гласник РС бр.76/91.
- [8] Закон о комуналним таксама и накнадама, Службени гласник РС, бр.11/92.
- [9] Зековић С.: "Градско земљиште и урбана реконструкција", ИАУС, Посебна издања, 1996. године, Београд
- [10] Одлука о грађевинском земљишту, Сл. лист града Београда, бр. 16/1996.
- [11] ГУП Београда, Београд, 1985.
- [12] Закон о експропријацији, Службени гласник РС, бр.53/1995.
- [13] Одлука о одређивању накнаде за одузето градско грађевинско земљиште за 1997. годину, Службени лист града Београда, бр.5/1997.
- [14] Одлука о плаћању накнаде за коришћење комуналних добара од општег интереса, Службени лист Београда, бр. 5/1997
- [15] Програм уређивања градског грађевинског земљишта и изградње капиталних објеката са финансијским планом за 1996. годину, Службени лист града Београда, бр.7/1996., а за 1997. годину овај програм није урађен, као ни средњерочни програм уређења градског грађевинског земљишта, иако је завршетак истог био најављен за мај 1997
- [16] Одлука о обрачуна накнаде за уређивање грађевинског земљишта, Службени лист града Београда, бр.1/1997.
- [17] Одлука о изменама и допунама одлуке о накнади за коришћење градског грађевинског земљишта, Службени лист града Београда, бр.4/ 1995. (у припреми је нова одлука)
- [18] Одлука о изменама и допунама одлуке о накнади за коришћење градског грађевинског земљишта, Службени лист града Београда, бр.11/1996.
- [19] "Land use management and environmental improvement in cities", Proceedings of a Euroean Workshop, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Lisbon, may 1992.
- [20] Закон о средствима у својини Републике Србије, Сл. гласник РС, бр.53/1995.
- [21] Измене и допуне Закона о средствима у државној својини, Службени гласник РС, бр. 3 /1996. и бр.5/1996.
- [22] Према подацима Завода за информатику и статистику, Београд, стање 30.04. 1997.